

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annetun lain muuttamisesta

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annetun lain muuttamisesta (HE 30/2021 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Tapio Hakaste, maa- ja metsätalousministeriö
- erityisasiantuntija Irena Pirhonen, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Heini Färkkilä, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Yrsa Nyman, oikeusministeriö
- vs. lakimiessihiteeri Kalle Varis, saamelaiskäräjät
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Elina Pirjatanniemi
- professori Kaarlo Tuori

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annettua lakia.

Laki oli tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä toukokuuta 2021.

Valiokunnan lausunto PeVL 47/2021 vp

Esitykseen sisältyvissä säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan omaisuuden suojan sekä perustuslain 80 ja 124 §:n kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 5/2017 vp) säädettyä Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annettua lakia (jäljempänä myös voimaansaattamislaki). Perustuslakivaliokunnan mukaan eduskunnan suostumuksesta Tenojoki-sopimuksen hyväksymiselle voitiin päättää äänten enemmistöllä ja lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Valiokunnan mukaan perustuslain 17 §:n 3 momentista johtuvista syistä oikeus kalastaa Tenojoella olisi kuitenkin pitänyt turvata ehdotettua laajemmin saamelaisille asuinpaikasta riippumatta ja kohdistaa kalastusrajoitukset voimakkaammin sellaiseen kalastukseen, joka ei nauti perustuslain 17 §:n 3 momentin ja YK:n KP-sopimuksen 27 artiklan mukaista suojaa (PeVL 5/2017 vp, s. 7).

(2) Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan vesialueen omistusoikeus kattaa myös kalastusoikeuden ja kalastusoikeus nauttii perustuslain takaamaa omaisuudensuojaa. Valiokunta on aiemmin katsonut muun muassa, että kalastusoikeudella ymmärretään suojattua valtaa harjoittaa kalastusta määrätyllä vesialueella. Kalastusoikeuteen on katsottu kuuluvan myös oikeus vesialueen kalakannan taloudelliseen hyväksikäyttöön ja oikeus järjestää vesialueen käyttö ja hoito. Toisaalta omaisuudensuojasäännöksen turvaamaan kalastusoikeuteen on vakiintuneesti kohdistunut erilaisia osin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjä rajoituksia, kuten itse kalastamiseen liittyviä rajoituksia ja kieltoja sekä velvoitteita hyväksyä muunkin kuin omistajan oikeus kalastaa vesialueella (ks. PeVL 44/2016 vp, s. 2 ja PeVL 58/2014 vp, s. 3/I niissä mainittuine lähteineen). Erityisesti arvioidessaan yleiskalastusoikeudesta seuraavia rajoituksia vesialueen omistajan oikeuksiin perustuslakivaliokunta on ottanut huomioon sen, että vesistössä vapaasti liikkuva kalakanta on valtiosäännön kannalta jatkuvasti uusiutuva varallisuusarvoinen objekti ja että vesialueen omistamisen kautta kalakantaan muodostuva kalastusoikeus on sangen erikoislaatuinen omaisuudenlaji (PeVL 8/2012 vp, s. 3/I ja PeVL 8/1996 vp, s. 3/I). Tenojoen kalastussopimuksen määräykset kalastamiseen oikeutetuista poikkeavat monelta osin kalastuslainsäädännön yleisistä säännöksistä, jotka korostavat vesialueen omistajan määräysvaltaa (PeVL 5/2017 vp, s. 4).

Lasten maksuttomat kalastusluvut

(3) Voimaansaattamislain 10 §:ää ehdotetaan muutettavaksi niin, että paikkakuntalaisen kalastusluvut (yleinen paikkakuntalaislupa ja paikkakuntalaisen vapakalastuslupa) ovat maksuttomia alle 18-vuotiaille. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 6 §:n 2 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa iän perusteella. Perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 31/2013 vp, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Hyväksyttävän

Valiokunnan lausunto PeVL 47/2021 vp

perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5—6, ks. myös PeVL 58/2014 vp, s. 6).

(4) Muutoksen tavoitteena on edistää paikkakunnalla asuvien lasten ja nuorten kalastusharrastusta takaamalla kaikille vakinaisesti Tenojokilaaksoissa asuville alle 18-vuotiaille ilmainen kalastuslupa. Lisäksi muutoksella pyritään edistämään saamelaisen kalastuskulttuurin välittymistä sukupolvelta toiselle. Nämä perusteet ovat perustuslakivaliokunnan mielestä hyväksyttäviä ja myös sopusoinnussa perustuslain 17 §:n 3 momentin ja lapsen oikeuksien yleissopimuksen 30 ja 31 artiklan kanssa. Valiokunta kiinnittää tältä kannalta huomiota myös siihen, että Norjan kanssa neuvoteltaessa on päädytty maksuttomaan kalastuslupaan muiden kuin paikkakuntalaisten lasten osalta. Ehdotettu sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 6 §:n kannalta.

Kalatalousalueen ja palveluntuottajan tehtävät

(5) Alueella toimivaltainen kalatalousalue vastaa Tenojoki-sopimuksen 10 artiklassa tarkoitettujen kalastuslupien myynnin järjestämisestä. Kalatalousalue voi voimaansaattamislain 8 §:n mukaan sopia tiettyjen lupien myyntitehtävien suorittamisesta palveluntuottajan kanssa.

(6) Sääntely tehtävän antamisesta kalatalousalueelle ja tehtävästä sopimisesta palveluntuottajan kanssa on merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta. Lakiin lisättäviksi ehdotettuja kalatalousalueen toimielinten jäsenten ja toimihenkilöiden vastuuta sekä kalatalousalueen toiminnan valvontaa koskevia 8 a ja 8 b §:ää perustellaankin perustuslain 124 §:stä johtuvilla vaatimuksilla.

(7) Lain 8 a §:n 1 momentissa ehdotetaan viitattavaksi julkista hallintotehtävää hoidettaessa noudatettaviin hallinnon yleislakeihin. Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiin ei ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä yleensä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin, sillä hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 42/2005 vp, s. 3/II). Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että nyt ehdotetusta 8 a §:n 1 momentista voi saada sen kuvan, että hallinnon yleislaeista sovellettaisiin vain hyvän hallinnon periaatteita. Jos viittausta hallinnon yleislakeihin sääntelyn selkeyden vuoksi pidetään tarpeellisenä, on viittauksen oltava vastakohtaispäätelmän vuoksi kattava (PeVL 28/2018 vp, s. 2, PeVL 11/2006 vp, s. 3/II, PeVL 42/2005 vp, s. 3/II). Sääntelyä on syytä muuttaa niin, että siinä viitataan yleislakeihin kokonaisuudessaan eikä vain hyvän hallinnon periaatteita koskevaan sääntelyyn.

(8) Kalatalousalueen toimielimen jäsenen ja toimihenkilöön sovelletaan lakiehdotuksen 8 a §:n 2 momentin mukaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä silloin, kun he hoitessaan julkista hallintotehtävää käyttävät julkista valtaa. Ehdotetulla sääntelyllä pyritään toteuttamaan sitä perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen käytäntöön perustuvaa vaatimusta, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää muun muassa asioita käsittelevien henkilöiden toimivan rikosoikeudellisella virkavastuulla (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 49).

(9) Virkavastuusääntelyn täsmälliselle muotoilulle ei perustuslakivaliokunnan käytännössä ole esitetty tarkempia edellytyksiä (ks. PeVL 17/2021 vp, kappale 82). Tavanomaisesti virkavastuus-

Valiokunnan lausunto PeVL 47/2021 vp

ta on tämänkaltaisissa sääntely-yhteyksissä säädetty laajemmin kuin pelkästään julkisen vallan käyttöön rajoittuen. Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota virkavastuusääntelyn johdonmukaisuuteen ja tarpeeseen vastaisuudessa arvioida julkista hallintotehtävää hoitavan virkavastuun laajuutta (ks. rikoslain 40 luvun sääntely virkamiehen ja julkisyhteisön työntekijän rikosoikeudellisesta vastuusta). Valiokunnan käsityksen mukaan tällaisen arvioinnin on syytä ulottua laajemmalle kuin yksittäiseen lainsäädäntöhankkeeseen, ja se on sopivimmin tehtävissä valtioneuvoston piirissä (PeVL 17/2021 vp, kappale 82). Tällaisen yleisarvioinnin vielä puuttuessa virkavastuusäännös on syytä muotoilla tavanomaisesti.

(10) Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä 8 b:n sääntelyn valvonnasta tulisi kohdistua myös palveluntarjoajiin niiden huolehtimassa kalastuslupien myyntitehtävistä.

Asetuksenantovaltuus

(11) Erityistä kalastuslupakiintiötä koskevan 12 §:n 6 momenttiin ehdotetaan otettavaksi nykyisin pykälän 4 momentissa oleva asetuksenantovaltuus, jota myös muutettaisiin ja täydennettäisiin. Ehdotuksen mukaan lupien jakautumisesta, niiden ostoon oikeuttavasta kalastusoikeuden määrästä ja varaamattomien erityiseen kalastuslupakiintiöön kuuluvien lupien vapautumisesta ostettavaksi matkailulupakiintiöön voidaan antaa tarkempia säännöksiä maa- ja metsätalousministeriön asetuksella, jos lupien kysyntään ja tarjontaan vaikuttavissa tekijöissä tapahtuu vallitsevaan tilanteeseen nähden sellaisia muutoksia, jotka vaikuttavat erityisen lupakiintiön tasapuoliseen käyttöön.

(12) Hallituksen esityksen valossa jää varsin epäselväksi, onko momentissa mainituista seikoista ja erityisesti lupien vapautumisesta ostettavaksi matkailulupakiintiöön sellaiset riittävät lainatsoiset perussäännökset, joita tarkempia säännöksiä asetuksella voidaan antaa. Maa- ja metsätalousvaliokunnan tulee varmistua riittävien perussäännösten olemassaolosta ja tarvittaessa täydentää sääntelyä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että perustuslain säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä eikä asetuksella tai määräyksellä siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (esim. PeVL 24/2021 vp, kappale 7, PeVL 10/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2014 vp, s. 3/I).

(13) Arvioitaessa, tuleeko asetuksenantovaltuus laissa osoittaa valtioneuvostolle vai ministeriölle, tulee lähtökohtana olla, että valtioneuvoston yleisistunto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Siten ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa teknisluonteisemmissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa. Säädösvaltaa voidaan delegoida ministeriölle lähinnä silloin, kun kyse on selvästi teknisluonteisista ja toimeenpanovaltaan soveltuvista säännöksistä (HE 1/1998 vp, s. 132/II). Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotettava asetuksenantovaltuus — myös valtuuden liittyminen kansainväliseen velvoitteeseen huomioon ottaen — on syytä osoittaa ministeriön sijasta valtioneuvostolle.

(14) Maa- ja metsätalousvaliokunnan on vielä syytä huolellisesti varmistua 12 §:n sääntelyn yhteensopivuudesta Tenojoki-sopimuksen ja kalastussäännön kanssa.

Valiokunnan lausunto PeVL 47/2021 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 1.12.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd

jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr

jäsen Bella Forsgrén vihr

jäsen Jukka Gustafsson sd

jäsen Olli Immonen ps

jäsen Hilikka Kemppi kesk

jäsen Mikko Kinnunen kesk

jäsen Anna Kontula vas

jäsen Mats Löfström r

jäsen Jukka Mäkynen ps

jäsen Wille Rydman kok

jäsen Heikki Vestman kok

jäsen Tuula Väättäinen sd

varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala